



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

EXMO(A). SR(A). DR(A). JUIZ(A) DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO

A **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, por sua Procuradoria-
Seccional em Petrolina/PE, vem, tempestivamente, perante Vossa Excelência, apresentar
CONTRARRAZÕES ao Recurso Inominado interposto contra a r. sentença que julgou
improcedente o pedido formulado, para a Egrégia Turma Recursal, nos termos das razões
anexas.

Requer, outrossim, que as presentes contrarrazões sejam recebidas e
encaminhadas à Colenda Turma Recursal, negando-se, ao final, provimento ao apelo
aviado, consoante os fundamentos adiante expostos.

Termos em que espera deferimento.

Petrolina/PE, 11 de junho de 2013.

HERCÍLIO FERRARI NETO

Advogado da União



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

EXMO. SR. JUIZ FEDERAL PRESIDENTE DA COLETA TURMA RECURSAL

Contrarrazões do Recorrido,

Egrégia Turma Recursal,

Ínclitos Julgadores.

I. DA SÍNTESE DOS FATOS

Cuida-se de demanda aforada por suposto rurícola, com o desiderato de compelir a União ao pagamento de seguro-desemprego durante períodos de estiagem/enchentes no município do Estado de Pernambuco e nos períodos apontados na inicial.

Sustenta que a Lei nº 10.779/2003, a qual instituiu o seguro-desemprego para o pescador artesanal, viola a Constituição Federal ao não abranger também hipótese que contemple com esse benefício assistencial o produtor rural.

Elucubra que a Carta Magna trata o produtor rural em regime de economia familiar de modo semelhante ao pescador artesanal, assim como que a circunstância que autoriza a percepção do seguro-desemprego por parte deste, qual seja, o período de defeso da atividade pesqueira, se assemelharia à época de estiagem/enchente para o rurícola.

Reconhece, por outro lado, que já existe, em casos de calamidade pública, um benefício em favor dos produtores rurais, a saber, o seguro-safra. Porém, alega que os valores mensais ali pagos são inferiores ao salário-mínimo e em desacordo, portanto, com o que disciplina a Lei Maior.

Nesse contexto, roga para que a demandada seja condenada a pagar-lhe seguro-desemprego, na razão de 01 (um) salário mínimo para cada mês em que comprovada a situação de calamidade no Município em questão.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Aplicando corretamente o direito à espécie, o nobre Juízo monocrático julgou improcedente o petitório aviado, ao reconhecer que a tese defendida pela parte autora não merece sucesso, pois a *“Carta Magna não garante ao segurado especial a concessão de seguro-desemprego. A sua concessão a uma categoria específica de segurado especial (pescador artesanal) não garante a sua extensão às demais, pois fundamentada em critérios que não ofendem a proporcionalidade e o princípio da isonomia”*.

Nesse cenário, cumpre afirmar que não merece reparos o decreto sentencial de piso. É o que se passa a demonstrar.

II. DO DIREITO

1. DA LEGISLAÇÃO DO SEGURO-DESEMPREGO. DO SEGURO-DESEMPREGO PARA O PESCADOR ARTESANAL. DA ATUAL POLÍTICA LEGISLATIVA

A Política de Seguro-Desemprego no Brasil foi instituída pelo Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986.

Dispunha os arts. 25 e 26 do mencionado Diploma legal:

Art. 25. Fica instituído o seguro-desemprego, com a finalidade de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, ou por paralisação, total ou parcial, das atividades do empregador.

Art. 26. Terá direito à percepção do benefício o trabalhador conceituado na forma do artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho e que preencha os seguintes requisitos:

I - haver contribuído para a Previdência Social, durante, pelos menos, trinta e seis meses, nos últimos quatro anos;

II - ter comprovado a condição de assalariado, junto à pessoa jurídica de direito público ou privado, durante os últimos seis meses, mediante registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social;



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

III - haver sido dispensado há mais de trinta dias.

Note-se que o seguro-desemprego surgiu para amparar o “*trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa*”, donde se conclui que se tratava de benefício **exclusivo dos trabalhadores com “vínculo empregatício”**, ou seja, os empregados propriamente ditos.

O próprio inciso II, do art. 26 *supra*, deixa claro que, para o recebimento do seguro, o beneficiário precisava comprovar a “*condição de assalariado, junto a pessoa jurídica de direito público ou privado*”.

Em 1988, o seguro-desemprego ganhou *status* constitucional, mas manteve suas características originais, inclusive quanto ao destinatário do benefício: trabalhadores em situação de desemprego involuntário, isto é, empregado dispensado sem justa causa.

Sobre o assunto, dispõe o art. 7º, II, da Carta da República, *in verbis*:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

É de se recordar que o art. 7º da Constituição, incluído no Capítulo dos “Direitos Sociais”, disciplina os direitos fundamentais do trabalhador com vínculo empregatício. Não à toa todos os direitos lá previstos (relação de emprego protegida contra despedida arbitrária, FGTS, irredutibilidade do salário, décimo terceiro salário, repouso semanal remunerado, remuneração do serviço extraordinário, férias anuais remuneradas, etc.) são específicos para esses trabalhadores, não se estendendo aos autônomos, a exemplo dos pescadores artesanais e dos trabalhadores rurais em regime de agricultura familiar.

Portanto, o seguro-desemprego é reconhecido pela Constituição apenas para os trabalhadores com vínculo empregatício, seguindo a linha adotada pelo legislador desde a criação do instituto por intermédio do Decreto-Lei nº 2.284/86.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

A regulamentação atual do instituto do Seguro-Desemprego consta da Lei n.º 7.998/90 (e alterações posteriores), que assim dispõe:

Art. 2º. O Programa de Seguro-Desemprego tem por finalidade:

- I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo;
- II - auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Art. 3º. Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:

- I - ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa;
- II - ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada ou ter exercido atividade legalmente reconhecida como autônoma, durante pelo menos 15 (quinze) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses;
- III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei n.º 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei n.º 5.890, de 8 de junho de 1973;
- IV - não estar em gozo do auxílio-desemprego; e
- V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

Mais uma vez convém ressaltar que o benefício em testilha, nos termos da Lei n.º 7.998/90, é específico para os “empregados”.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

O seguro-desemprego insere-se no conjunto de políticas públicas de trabalho, emprego e renda do Estado brasileiro, com objetivo de promover a assistência financeira temporária aos trabalhadores desempregados.

Atualmente atende a mais de 14 milhões de trabalhadores por ano, ajudando a mitigar os efeitos do desemprego pela garantia de renda, propiciando o aumento da empregabilidade via ações de qualificação, e facilitando a busca de emprego, com o auxílio da intermediação de mão de obra.

O objetivo do benefício, destarte, vai além da simples garantia temporária de subsistência do trabalhador desempregado, já que visa, igualmente, *“auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”* (art. 2º, II, Lei nº 7.998/90).

Ocorre que em 1991, por meio da Lei nº 8.287, de 20 de dezembro do mesmo ano, foi criado o seguro-desemprego do pescador artesanal, correspondente a um salário mínimo mensal durante o chamado “período de defeso”, a saber, período de proibição da atividade pesqueira para a preservação da espécie.

A sobredita Lei foi posteriormente revogada pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, diploma que, atualmente, disciplina a matéria.

O referido benefício, denominado Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SD PA) ou Seguro Defeso, passou a fazer parte da política nacional de trabalho, emprego e renda do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ao lado do Seguro-Desemprego propriamente dito (SD Formal).

O seguro-desemprego do pescador artesanal representa uma assistência financeira temporária concedida ao pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, sem a contratação de terceiros.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Art. 1º. O pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros, fará jus ao benefício de seguro-desemprego, no valor de um salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.

§ 1º. Entende-se como regime de economia familiar o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados.

§ 2º. O período de defeso de atividade pesqueira é o fixado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em relação à espécie marinha, fluvial ou lacustre a cuja captura o pescador se dedique.

A *Política de Seguro-Desemprego (PSD)*, neste contexto, tem o papel fundamental de garantir uma renda de subsistência ao pescador no período do defeso, ficando o mesmo proibido legalmente de pescar.

Essa medida visa à preservação, à renovação dessas espécies e à sustentabilidade da atividade. O valor é pago ao pescador, mensalmente, durante todo o período de proibição da atividade pesqueira. Esse intervalo de interrupção da pesca, conhecido como defeso, época em que as espécies realizam seus ciclos naturais de reprodução, é definido, como visto, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

A definição de uma política pública que assiste ao pescador artesanal garante a reprodução das espécies e uma renda ao pescador, cumulando, portanto, além do intuito assistencial das famílias, o escopo ambiental de preservação da fauna marinha.

Para fazer jus ao seguro-desemprego, o pescador deve apresentar ao órgão do Ministério do Trabalho, nos moldes do art. 2º da Lei n. 10.779/03, as seguintes informações:



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Art. 2º. Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego os seguintes documentos:

I - registro de pescador profissional devidamente atualizado, emitido pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso;

II - comprovante de inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS como pescador, e do pagamento da contribuição previdenciária;

III - comprovante de que não está em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social, exceto auxílio acidente e pensão por morte; e

IV - atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado, com jurisdição sobre a área onde atue o pescador artesanal, que comprove:

a) o exercício da profissão, na forma do art. 1º desta Lei;

b) que se dedicou à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso; e

c) que não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.

Parágrafo único. O Ministério do Trabalho e Emprego poderá, quando julgar necessário, exigir outros documentos para a habilitação do benefício.

Além disso, a Resolução CODEFAT nº 657, de 16 de dezembro de 2010, que estabelece procedimentos para a concessão do seguro-desemprego ao pescador artesanal, estabelece, *verbis*:

Art. 2º Terá direito ao Seguro-Desemprego o pescador que preencher os seguintes requisitos no processo de habilitação:

I - ter registro como Pescador Profissional, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Atividade Pesqueira -RGP, emitido pelo MPA, com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso:

II - possuir inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social -INSS como segurado especial;

III - possuir nota fiscal de venda do pescado a adquirente pessoa jurídica. ou pessoa física equiparada à jurídica no período compreendido entre o término do defeso anterior e o início do defeso atual;



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

IV - na hipótese de não atender ao inciso III e ter vendido sua produção a pessoa física, possuir comprovante de recolhimento ao Instituto Nacional do Seguro Social –INSS, constando em matrícula própria no Cadastro Específico – CEI, no período compreendido entre o término do defeso anterior e o início do defeso atual;

V - não estar em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social, exceto auxílio acidente, auxílio-reclusão e pensão por morte; e

VI - não ter vínculo de emprego ou outra relação de trabalho, ou outra fonte de renda diversa da decorrente da pesca.

[...]

Art. 4º O benefício do Seguro-Desemprego poderá ser requerido a partir do trigésimo dia que anteceder o início do defeso, até o seu final, não podendo ultrapassar o prazo de cento e oitenta dias, a contar da data de início do defeso.

Diante dessas circunstâncias, consoante se extrai da leitura dos diplomas legislativos que regem a concessão do seguro-desemprego ao pescador artesanal, percebe-se a especificidade desse tipo de benefício assistencial, destinada a estrito ramo de trabalhadores que se amoldem aos peculiares requisitos legais exigidos.

2. DA SEGURIDADE SOCIAL. DA AUSÊNCIA DE OMISSÃO LEGISLATIVA. DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. DA LEI Nº 10.420/02. DO SEGURO-SAFRA

Os direitos sociais são constituídos de direitos fundamentais (art. 6º, CF) que visam à melhoria das condições de vidas dos cidadãos, empreendidos na saúde, previdência social e assistência social.

A seguridade social na CF/88 (art. 194), por seu turno, é um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

A seguridade social, portanto, é um sistema em que o Estado assume a responsabilidade de satisfazer as necessidades mínimas dos seus cidadãos, assegurando-lhes uma tutela de base, marcado pela universalidade de sua proteção.

No tocante à previdência social, disciplinada nos artigos 201 e 202 da CF, nada mais é do que um seguro público coletivo organizado sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória aos trabalhadores, que visa cobrir riscos sociais como acidentes, morte, velhice, invalidez, maternidade, reclusão e desemprego.

Dentro desse seguro público, o segurado especial é enquadrado como segurado obrigatório da Previdência Social. E é denominado “especial” por possuir base de cálculo diferenciada em relação aos demais segurados da Previdência Social. A contribuição desses segurados está expressa no texto constitucional (art. 195, § 9º).

Sob o aspecto do benefício esses segurados também são diferenciados, conforme a previsão legislativa pertinente.

Nos termos do art. 195, § 8º da Constituição Federal de 1988, vê-se que, *ad litteram*:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e **farão jus aos benefícios nos termos da lei.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (grifou-se)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Dando efetividade ao dispositivo constitucional em destaque, os benefícios oferecidos pela previdência social aos segurados especiais foram elencados na Lei 8.213/91 e regulamentados pelo Decreto n. 3.048/99.

Vale lembrar que a própria parte autora aduz estar em gozo de benefício previdenciário de natureza especial concedido ao produtor rural.

Nos “*termos da lei*”, conforme autorizado pela Constituição, foram introduzidos outros benefícios integrantes da seguridade social.

De acordo com o traçado no capítulo anterior, a Lei n. 8.287/91, posteriormente substituída pela Lei n. 10.779/2003, deferiu ao pescador artesanal o seguro-desemprego durante o período de defeso da atividade pesqueira para preservação das espécies aquáticas.

Observe-se, contudo, que a criação do benefício assistencial do seguro-desemprego para os pescadores artesanais passou longe de ser uma obrigação do Governo Federal, uma vez que nenhuma lei anterior, tampouco a Constituição Federal, impunha ordem neste sentido. Aqui compete lembrar que o seguro-desemprego trazido pelo art. 7º, II, da CF/1988, é específico para os trabalhadores “com vínculo empregatício”.

Ou seja, o SD PA – Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal resultou de uma **LIBERALIDADE** da Administração Pública, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade.

A exemplo do que ocorre com os vários outros programas de assistência e distribuição de renda do Governo Federal, como o bolsa-família, o SD PA partiu de uma decisão administrativa, fulcrada em critérios discricionários, pela qual entendeu a Administração pela necessidade de assistência temporária a uma dada categoria profissional, no caso os pescadores artesanais.

Como liberalidade que é, trata-se de benefício que pode, a qualquer tempo, ser cancelado pelo Governo, o que é típico dos atos discricionários, pois compete à



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Administração avaliar, conforme suas conveniências e oportunidades, a necessidade ou não de manutenção do programa ao longo do tempo.

E a opção do legislador não pode ser censurada, notadamente porque paira sobre a lei vergastada o **princípio de presunção de constitucionalidade**.

Tal princípio serve como uma orientação, uma diretriz para o intérprete das normas infraconstitucionais, dispondo que a norma inferior somente será declarada inconstitucional em se verificando **inequivocamente a violação da norma constitucional paradigmática**.

Desta forma, sempre que houver margem de **dúvida** acerca da **alegada inconstitucionalidade da norma**, deverá ser a norma mantida, entendendo-se constitucional. Só se declara a inconstitucionalidade quando esta for evidente, **manifesta**.

Este princípio é depreendido do seguinte raciocínio: o legislador, em sua atividade legiferante, é vinculado às previsões constitucionais, e por isso se presume que as tenha cumprido, que tenha observado as normas constitucionais.

Ademais, muito embora se trate de presunção relativa (*juris tantum*), não restou comprovada nos autos, **de forma inequívoca**, a atuação desrespeitosa ao texto constitucional pelo legislador com a edição da Lei 10.779/2003.

Noutro dizer, não se desincumbe a parte adversa do seu ônus de comprovar de modo claro e fundamentado a inconstitucionalidade do referido diploma legal, em que pese a obrigatoriedade para tanto, à luz do destacado **princípio de presunção de constitucionalidade**.

É de se gizar que a discricionariedade administrativa que deferiu ao pescador artesanal o seguro-desemprego durante o período de defeso da atividade pesqueira é a mesma que justifica a não extensão do benefício aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

A Administração Pública, até o presente momento, não entendeu salutar a criação de um seguro-desemprego específico para os rurícolas, e, por certo, nada de ilegal existe em tal negativa, pois, como visto, somente ao administrador, segundo os critérios de conveniência e oportunidade, compete decidir a esse respeito.

Ora, as razões discricionárias que justificaram a implantação do instituto para os pescadores artesanais não são as mesmas a justificar uma eventual extensão aos rurícolas. Basta lembrar que o seguro defeso tem como objetivo essencial – e não menos importante que a sobrevivência das famílias pescadoras – a preservação das espécies da fauna nacional, que seriam gravemente afetadas se a pesca fosse mantida nos períodos de ciclo reprodutivo.

Assim, não se pode afirmar que a Constituição Federal impõe a criação do seguro-desemprego para os trabalhadores rurais em regime de exploração familiar.

Como se demonstrou alhures, a previsão do art. 7º, II, da Carta Magna, é direcionada, tão só, aos trabalhadores assalariados, isto é, aos trabalhadores com vínculo de emprego (empregados propriamente ditos), situação bem diferente dos trabalhadores rurais de economia familiar, autônomos no sentido próprio da palavra.

De mais a mais, o simples fato de o art. 195, § 8º da CF¹, equiparar, para fins previdenciários, a forma de contribuição para a Seguridade Social do pescador artesanal e do agricultor familiar não os torna iguais para tudo, inclusive para o recebimento de benefícios assistenciais do Governo. Nesse particular, consigne-se que o seguro-desemprego é um benefício pago pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, não guardando relação alguma com a Seguridade Social.

Além disso, as profissões de pescador e trabalhador rural são completamente diversas, de modo que a avaliação quanto à necessidade de criação de determinado

¹ § 8º. O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

benefício para uma dessas categorias não justifica a concessão do mesmo benefício em relação à outra.

O objetivo do art. 195, § 8º, da CF/1988 é indubitável: sujeitar os vários trabalhadores lá enumerados, dentre eles o pescador artesanal e o trabalhador rural, desde que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, à mesma forma de contribuição para o RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

Contudo, não se pode, a partir disso, extrair que o Constituinte equiparou, para todos os fins de direito, essas categorias profissionais.

É certo que Constituição Federal, no *caput* do art. 5º, consagrou o **princípio da isonomia**, ao afirmar que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

No entanto, não quis o Constituinte somente prever a mera igualdade formal, simples proibição de tratamento legal dispare ante objetos formalmente idênticos, mas principalmente trazer ao cenário jurídico nacional a igualdade material, de acordo com a clássica lição aristotélica de que se devem tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida das respectivas desigualdades.

É na esteira da **igualdade material** que se pode compreender a compatibilidade entre tratamentos legais divergentes segundo o sujeito envolvido e o mandamento constitucional que proíbe distinções de qualquer natureza.

Deveras, a isonomia pregada pelo Constituinte de 1988 não pressupõe uma igualdade matemática, formal, que exija que todos sejam tratados da mesma forma, independentemente das peculiaridades existentes.

O essencial, na verdade, é tratar os iguais de maneira igual e os desiguais de modo desigual, respeitados os limites da respectiva desigualdade (isonomia jurídica ou material).

In casu, mostra-se evidente o respeito ao mencionado princípio fundamental, considerando que a distinção de tratamento entre pescadores artesanais e rurícolas



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

justifica-se, exatamente, pelas diferenças e peculiaridades próprias de cada uma dessas profissões.

Ora, está mais do que evidente que as situações do pescador artesanal e do trabalhador rural não são idênticas. E se, de fato, suas situações não são iguais, razão na há que impeça o tratamento diferenciado, desde que dentro de critérios razoáveis, e à luz dos permissivos legais que tratam do tema.

Ou seja, não há, na hipótese dos autos, quebra de isonomia, mercê do fato de que as categorias envolvidas – pescadores artesanais em período de defeso e trabalhadores rurais em períodos de estiagem ou enchentes – encontram-se em situações completamente distintas, não exigindo, por isso, que sejam tratadas exatamente da mesma forma.

Com efeito, o afronta ao princípio da isonomia só ocorre quando vantagens ou benefícios são concedidos a determinados segmentos ou grupos sem contemplar outros que se encontram em condições idênticas. Todavia, como, *in casu*, não há essa identidade exigida pela Constituição, **não se pode falar** em "exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade".

Assim sendo, nenhum vício de constitucionalidade observa-se na Lei n° 10.779/2003, ao conceder o benefício do seguro-desemprego aos pescadores e não estendê-lo aos rurícolas em regime de exploração familiar.

Estabelecidas estas premissas, o certo é que, diferentemente do que tenta provar a parte adversa, não existe nenhum dispositivo constitucional que atribua aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar o direito ao seguro-desemprego, tampouco há norma fundamental acerca da matéria que esteja a depender de regulamentação pelo legislador ordinário.

Realmente, nem o art. 7º, II, nem o art. 195, § 8º, atribuem a esses trabalhadores o benefício postulado. Do mesmo modo, nenhum deles encerra ordem ao Poder Público para criação, por lei infraconstitucional, do referido benefício.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Conforme entendimento do STF, manifestado na ADI nº 1.439-MC, as situações configuradoras de **omissão inconstitucional** decorrem da insuficiente concretização, pelo Poder Público, do conteúdo material da norma impositiva fundada na Constituição.

A inconstitucionalidade, em tais casos, funda-se na omissão legislativa decorrente da abstenção de ato normativo exigido pela Lei Fundamental.

Neste contexto, pergunta-se: onde está o dispositivo constitucional que concede aos trabalhadores rurais em regime de agricultura familiar o benefício do seguro-desemprego? Onde está o dispositivo constitucional relativo à matéria que imputa à União a expedição da norma regulamentadora reclamada?

Na verdade, não há artigo algum na Constituição prevendo o direito, ou mesmo atribuindo ao legislador ordinário a obrigação de fazê-lo, donde se conclui inexistir a alegada *omissão legislativa inconstitucional*, atribuída pelo autor ao Congresso Nacional em sua peça vestibular.

E não é só. Além de não haver previsão constitucional acerca do direito vindicado, também não há lei infraconstitucional alguma que o reconheça. Ou seja, o autor está a reclamar um direito em relação ao qual inexistente na legislação pátria, constitucional ou infraconstitucional, previsão específica.

O que há, na verdade, são Projetos de Lei sobre o assunto, conforme informações trazidas na própria exordial.

Ora, quer o autor o reconhecimento de um direito previsto num Projeto de Lei? Não seria mais adequado aguardar a aprovação da Lei no Congresso – se é que ela será aprovada – e sua entrada em vigor? Enquanto mero Projeto de Lei, o direito pretendido sequer existe!!

Demais disso, mesmo quando os Projetos de Lei em referência vierem a se transformar em Leis – se isso, de fato, ocorrer –, a concessão do benefício aos trabalhadores rurais só poderá ter como fato gerador situações futuras, nunca retroagindo a casos anteriores, quando a lei – e, portanto, o direito – sequer existia.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Conclui-se, pois, que não há, para o caso sob enfoque, o dever específico de legislar nem ficou configurada a mora legislativa. Como visto acima, os benefícios previstos aos segurados especiais foram definidos e regulamentados pela Lei 8.213/91 e Decreto n. 3.048/99. O art. 195, § 8º, da CF, portanto, foi satisfatoriamente regulamentado.

Além disso, para que não restem dúvidas acerca do manifesto descabimento da extensão aos rurícolas do seguro-desemprego previsto para os pescadores artesanais, convém apresentarmos sucinta análise sobre as peculiaridades de cada categoria à luz dos valores a serem pagos pelo Governo.

Note-se que a concessão do seguro-desemprego para os pescadores artesanais abrange, desde sempre, pequeno período de tempo, na verdade o estritamente necessário à reprodução e crescimento dos peixes. Geralmente, os beneficiários gozam do seguro de 2 a 4 meses no ano, de acordo com a região onde vivem. Trata-se, portanto, de um benefício assistencial que é temporário em sua essência.

Todavia, a postulação autoral de extensão do seguro-desemprego ao autor praticamente o torna um benefício permanente, de prestação continuada, se considerarmos a realidade própria dos Municípios do Sertão Pernambucano, ordinariamente sujeitos aos problemas decorrentes da estiagem.

A prevalecer a tese do autor, o benefício vindicado na inicial não seria exceção para casos temporários e pontuais, mas regra geral, já que, na prática, em face das características peculiares da região, os períodos de seca são manifestamente predominantes.

Decerto, não haveria mais o interesse dos rurícolas de voltarem a plantar e produzir, pois o recebimento do benefício – quase que permanente – seria suficiente para a manutenção de toda a família ao longo do ano.

Logo, parece evidente que a postulação exordial vai de encontro à própria natureza do seguro-desemprego, benefício criado, exclusivamente, para atender, em caráter temporário e excepcional, aos trabalhadores desempregados.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

No mais, não se pode perder de vista também o fato de que já há, no âmbito do Governo Federal, benefício específico para os trabalhadores rurais, de maneira que a extensão aos mesmos do seguro-desemprego próprio dos pescadores geraria verdadeiro *bis in idem*, já que os trabalhadores seriam duplamente beneficiados com programas assistenciais do Governo.

Realmente, desde 2002 a legislação nacional, através da Lei nº 10.420, prevê o pagamento aos agricultores familiares do **Seguro-Safra**, em decorrência, justamente, da perda da produção em razão de estiagem ou excesso hídrico. *Verbum pro verbo*:

Art. 8º. Farão jus ao Benefício Garantia-Safra os agricultores familiares que, tendo aderido ao Fundo Garantia-Safra, vierem a sofrer perda em razão de estiagem ou excesso hídrico, comprovada na forma do regulamento, de pelo menos 50% (cinquenta por cento) da produção de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão, sem prejuízo do disposto no § 3º deste artigo.

Assim, diferentemente do que é alegado pela parte demandante, **o legislador não foi omisso quanto ao estabelecimento de políticas públicas voltadas à proteção do produtor rural, principalmente no que se refere aos períodos em que o mesmo se confronta com as situações de força maior (intempéries da natureza, estiagens e enchentes).**

Isso porque a Constituição da República, em seu art. 187, VI, estabelece que a *política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente, o seguro agrícola.*

Assim é que, diferentemente do que alega o autor, o Poder Público possui uma legislação bem farta acerca da proteção do trabalhador rurícola.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

O intento do autor, para que seja criado um novo tipo de benefício em favor do homem do campo, com o beneplácito do Poder Judiciário, carece, pois, de embasamento constitucional.

Ainda que existam projetos de lei supostamente tendentes a regulamentar a questão do seguro-desemprego para o trabalhador rural, vigora no nosso Estado Democrático de Direito o princípio da estrita legalidade, razão pela qual não cabe ao autor, e sim ao legislador, estabelecer as normas de conduta de nossa sociedade, criando e regulamentando direitos.

3. DA INEXISTÊNCIA DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL VIOLADO PELA LEI Nº 10.779/03. DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. DO RISCO DE INGERÊNCIA INDEVIDA NA SEARA ESPECÍFICA DE ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Também merece reproche os argumentos do autor vislumbrando uma eventual inconstitucionalidade da multicitada Lei nº 10.779/2003, pelo fato de que o seguro-safrá é pago em quantia inferior ao salário mínimo.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 7º, inciso II, estabelece, expressamente, entre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário.

Regulamentando o citado preceito constitucional, foi editada a Lei nº 7.998, de 12 de janeiro de 1990, que estabelece que o programa de seguro-desemprego tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; e auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Nos termos da lei, cabe ao **Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT**, mediante resolução, fixar as demais condições indispensáveis ao recebimento do benefício, inclusive quanto à idade e domicílio do empregador ao qual o



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

trabalhador estava vinculado, bem como os respectivos limites de comprometimento dos recursos do FAT.

Contudo, a mencionada lei e as resoluções do CODEFAT não eram suficientes para atender ao clamor de toda uma categoria de trabalhadores que, sem vínculo formal de emprego, era impedida de exercer sua profissão por um período de tempo determinado.

É o caso dos pescadores artesanais que, em virtude do defeso para proteção das espécies marinha, fluvial e lacustre, ficam impossibilitados de prover sua própria subsistência exercendo a atividade pesqueira. E que fique registrado: **quem promove a pesca no período de defeso comete CRIME AMBIENTAL (Lei n. 9.605/98, art. 34).**

Dessa forma, adveio a Lei n.º 8.287/91, posteriormente substituída pela Lei n.º 10.779/03, deferindo ao pescador artesanal o seguro-desemprego durante o período de defeso da atividade pesqueira para preservação da espécie.

Como visto linhas acima, o art. 2.º da Lei n.º 10.779/03 exige uma série de documentos a fim de habilitar o pescador artesanal ao programa do seguro-desemprego. Entretanto, o rol de documentos é meramente exemplificativo, já que ao Ministério do Trabalho é facultado exigir outros documentos para a habilitação do benefício.

Com efeito, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, no uso das atribuições conferidas pela legislação, entendeu pertinente expedir ato normativo que consolidasse o procedimento a ser adotado para a concessão do seguro-desemprego aos pescadores artesanais. Atualmente, a Resolução do CODEFAT/MTE n.º 657, de 16 de dezembro de 2010, trata das condições de habilitação ao programa e dos documentos necessários para instruir o pedido.

Não basta, pois, a fixação do período de defeso para que o pescador artesanal faça *jus* ao benefício. É preciso que preencha os requisitos de habilitação, dentre os quais: comprovar a atividade pesqueira entre o término do defeso anterior e o defeso atual; apresentar cópia do certificado de registro da embarcação, comprovando que a permissão de pesca concedida é direcionada para a captura da espécie objeto do defeso.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35. Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Em outras palavras, ao contrário do que o autor tenta induzir, **a situação do pescador artesanal é bem diferente do agricultor familiar**. Em verdade, não tem nada a ver.

Primeiro, porque, diferentemente do que ocorre com os agricultores, que fazem *jus* ao benefício pecuniário somente quando da ocorrência de estiagens ou chuvas extensas, respeitados os requisitos previstos na Lei n.º 10.420/02, **os pescadores têm direito ao seguro-defeso anualmente**, conforme previsão contida na Lei n.º 10.779/2003.

Ora, em determinado período do ano, as atividades dos pescadores são terminantemente proibidas, para que se garanta a reprodução da fauna aquática e manutenção do equilíbrio ecológico, garantindo, assim, que a pesca não seja uma atividade fadada à extinção.

Já no caso dos agricultores, as estiagens e chuvas extensas nem sempre ocorrem. E mais: nem sempre inviabilizam o trabalho do segurado rural que, muitas vezes, se vale da intempérie climática para plantar outro gênero alimentício ou mesmo desenvolve outra forma de cultura.

Demais disso, e até mais importante, é que todos esses benefícios assistenciais estão inseridos na esfera de discricionariedade da Administração Pública Federal, que se vale dos limites orçamentários para dar cabo às políticas públicas previstas na Constituição Federal.

Nesse sentido, se o valor pago, a título de benefício do Seguro-Safra, equivale ao montante máximo de R\$ 700,00 (setecentos reais), é porque tal valor insere-se na capacidade orçamentária do Estado, que, atento ao problema advindo das alterações climáticas, desenvolveu um sistema assistencial para amenizar um pouco o sofrimento das famílias que lidam com a impossibilidade provisória de uso da terra para retirada do sustento.

Tem-se, então, que o valor pago hoje aos agricultores, quando da ocorrência de secas intensas e longas chuvas, atendidas as demais exigências instituídas pela lei,



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

insere-se no âmbito de discricionariedade do Estado, adstrito ao conceito doutrinário da **reserva do possível**, conforme ensina **GILMAR FERREIRA MENDES²**, *verbis*:

Os direitos a prestação notabilizaram-se por uma decisiva dimensão econômica. **São satisfeitos segundo as conjunturas econômicas, de acordo com as disponibilidades do momento**, na forma prevista pelo legislador infraconstitucional. Diz-se que **esses direitos estão submetidos à reserva do possível** São traduzidos em medidas práticas **tanto quanto permitam as disponibilidades materiais do Estado**.

A escassez de recursos econômicos implica a necessidade de o Estado realizar opções de alocação de verbas, sopesadas todas as coordenadas do sistema econômico do país. Os direitos em comento têm que ver com a redistribuição de riquezas – matéria suscetível às influências do quadro político de cada instante. A exigência de satisfação desses direitos é medida pela ponderação, a cargo do legislador, dos interesses envolvidos, observando o estágio de desenvolvimento da sociedade.

Na medida em que a Constituição não oferece comando indeclinável para as opções de alocação de recursos, **essas decisões devem ficar a cargo do órgão político, legitimado pela representação popular, competente para fixar as linhas mestras da política financeira e social**. Essa legitimação popular é tanto mais importante, uma vez que a realização dos direitos sociais implica, necessariamente, privilegiar um bem jurídico sobre outro, buscando-se concretizá-lo com prioridades sobre outros. A efetivação desses direitos implica favorecer segmentos da população, por meio de decisões que cobram procedimento democrático para serem legitimamente formadas – tudo a apontar o Parlamento como a sede precípua dessas deliberações e, em segundo lugar, a Administração.

A satisfação desses direitos é, pois, no regime democrático, primacialmente, ao descortino do legislador. **NÃO CABE, EM PRINCÍPIO, AO JUDICIÁRIO, EXTRAIR DIREITOS SUBJETIVOS**

² Curso de Direito Constitucional, 3ª ed., Ed. Saraiva, pág. 260 e 261



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE COGITAM DE DIREITOS NÃO ORIGINÁRIOS A PRESTAÇÃO. O direito subjetivo pressupõe que as prestações materiais já hajam sido precisadas e delimitadas – **tarefa própria de órgão político e não judicial.** Compreende-se, assim, que, por exemplo, do direito do trabalho (Art. 6º, da Constituição) não se deduza um direito objetivo do desempregado, exigível em juízo, a que o Estado lhe proporcione uma posição profissional.

Daí os autores anuírem, às vezes sem esconder uma nota de desalento, em que ‘os direitos sociais (identificados com os de prestação material) só existem quando as leis e as políticas sociais os garantirem’ ou que ‘os direitos sociais ficam pendentes, na sua exata configuração e dimensão, de uma intervenção legislativa, concretizadora e conformadora, só então adquirindo plena eficácia e exeqüibilidade’, ou em que esses direitos ‘requerem, de antemão, em que qualquer caso mais do que nos direitos fundamentais tradicionais, ações do Estado tendentes a realizar o programa neles contidos [...]’. Por isso **os direitos sociais fundamentais não chegam a justificar pretensões dos cidadãos invocáveis judicialmente de forma direta [...]**. Em princípio, não podem ensejar direitos subjetivos individuais’. Já se denominaram esses direitos ‘direitos na medida da lei’. (grifou-se)

Ainda sobre a questão da reserva do possível, vejamos o que prelecionam nossos Tribunais Federais:

Origem: TRIBUNAL – QUARTA REGIÃO

Classe: AC – APELAÇÃO CÍVEL

Processo: 200370000258729. UF: PR. Órgão Julgador: TERCEIRA
TURMA

Data da Decisão: 17/07/2007. Documento: TRF400153495

Data Publicação: 22/08/2007

EMENTA.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Consabido que o Estado brasileiro dispõe de recursos limitados para a implantação e consecução de políticas públicas diversas, realização de investimentos e prestação dos serviços públicos essenciais.

[...]

As carências da sociedade são identificadas e valoradas pela Administração, que, num juízo eminentemente discricionário, define as prioridades a serem atendidas dentro das possibilidades financeiras e orçamentárias do Estado. Não cabe, portanto, ao Judiciário imiscuir-se nesse juízo, determinando a aplicação dos recursos de forma diferenciada daquela pautada por critérios técnicos e científicos.

Origem: TRIBUNAL – QUINTA REGIÃO

Classe: REO – Remessa Ex Officio – 415646

Processo: 200582020011680. UF: PB. Órgão Julgador: Quarta Turma

Data da Decisão: 27/01/2009. Documento: TRF500177699

Data Publicação: 11/02/2009

EMENTA.

[...]

3. O controle jurisdicional das políticas públicas tem por fim concretizar os direitos fundamentais de segunda e terceiras gerações, estando tal concretização condicionada pelo **princípio da reserva do possível, traduzido no binômio razoabilidade da pretensão deduzida e existência de disponibilidade financeira do Estado.**

Origem: TRIBUNAL – QUINTA REGIÃO

Classe: AG – Agravo de Instrumento – 67336

Processo: 200605000088424. UF: PB. Órgão Julgador: Primeira Turma

Data da Decisão: 08/02/2007. Documento: TRF 500130678

Data Publicação: 14/03/2007

EMENTA.

[...]



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

2. O atendimento aos direitos sociais se sujeita ao princípio da reserva do possível, estando o seu adimplemento limitado às possibilidades orçamentárias do Estado. (grifou-se)

Logo, no caso em comento, a conclusão a que se chega é que **não compete ao Poder Judiciário avaliar se a parte autora pode ou não ser contemplada com o recebimento de 1 (um) salário-mínimo, a título de seguro-desemprego.**

Isso porque, há a necessidade de observância dos critérios objetivos para a concessão do benefício, instituídos pela Lei n.º 10.420/02, assim como de respeito a critérios outros tais como a dotação orçamentária e a própria previsão de custeio inserida no art. 2º da lei.

Não constitui demasia rememorar que **NENHUM BENEFÍCIO OU SERVIÇO DA SEGURIDADE SOCIAL PODERÁ SER CRIADO, MAJORADO OU ESTENDIDO SEM A CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO TOTAL (art. 195, § 5º, da CF).**

Ademais, frise-se que um eventual deferimento do pedido representará uma verdadeira afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88), na medida em que **haverá uma ingerência indevida do Judiciário na realização de políticas públicas, em violação aos limites orçamentários existentes.**

III. DO PRINCÍPIO DA EVENTUALIDADE

Embora acredite a União que será negado provimento ao recurso aviado, mantendo-se a decisão que julgou improcedente o pedido autoral, é de se exaltar, em atenção ao princípio da eventualidade, algumas outras peculiaridades a serem observadas no caso concreto.

1. DA PRESCRIÇÃO TRIENAL

De fato, ainda que se reconheça a procedência dos pedidos iniciais, o que se supõe apenas por amor ao debate, faz-se necessário seja declarada a prescrição das pretensões não incluídas no triênio que antecede à propositura da ação. Vejamos.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

O Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932, estatuiu, em favor da Fazenda Pública, o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, qualquer que fosse a natureza do objeto da demanda:

Art. 1.º. As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Tal prazo em favor da Fazenda Pública era, sem dúvidas, privilegiado, posto que menor que aqueles previstos para as relações entre particulares.

Contudo, com o início de vigência do novo Código Civil (Lei n.º. 10.406/02), o instituto da prescrição passou por sensíveis alterações, inclusive quanto aos seus prazos extintivos.

No que tange ao objeto específico desta demanda, o art. 206, § 3º, V, do Novel Código Civil, previu, para os casos de pretensões de reparação civil, o prazo prescricional específico de 03 (dois) anos, *in verbis*:

Art. 206. Prescreve:

[...]

§ 3º Em três anos:

[...]

V – a pretensão de reparação civil.

Isso quer dizer que, para as pretensões referentes a reparação civil, o prazo de prescrição do Código Civil (03 anos) passou a ser mais vantajoso para a parte demandada que aquele constante do Decreto n.º 20.910/32 (05 anos).

Diante dessa nova realidade, a questão que emerge é a seguinte: a Fazenda Pública seria beneficiada por dita redução temporal, especificamente em relação a essa espécie de pretensão? Claro que sim, senão vejamos.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

A prescrição das ações contra a Fazenda Pública, conforme visto, foi disciplinada pelo Decreto n.º. 20.910/32, que estabeleceu, em seu art. 1º, o prazo prescricional quinquenal, independentemente da natureza da demanda.

Entretantes, aquela mesma norma trouxe, em seu art. 10, hipótese peculiar de exceção ao prazo quinquenal, ou seja, situações nas quais resta autorizada a aplicação de prazos prescricionais outros que não aquele de 05 (cinco) anos disposto no Decreto pré-informado. *In litteris*:

Art. 10. O disposto nos artigos anteriores **não altera as prescrições de menor prazo**, constantes de leis e regulamentos as quais ficam subordinadas às mesmas regras. (destaques nossos)

Vê-se, pois, que o Decreto n.º 20.910/32 autorizou a aplicação, em benefício da Fazenda Pública, de prazos prescricionais menores que o quinquenal estabelecido em seu texto, ou seja, independentemente do prazo quinquenal, se aplicam também à Fazenda Pública os prazos menores estipulados em outras leis.

Desse modo, o que se depreende é que o art. 206, § 3º, V, do CC/2002, está em perfeita consonância com o art. 10, do Decreto n.º. 20.910/32, sendo, por conseguinte, perfeitamente aplicável à Fazenda Pública.

Cabe alertar, nesta toada, que o que se discute aqui não é a revogação plena do Decreto n.º. 20.910/32, mas, tão-só, a sua derrogação para o caso específico das pretensões que versam sobre reparação civil.

Ora, a intenção que motivou e justificou a edição do Decreto n.º. 20.910/32 foi a necessidade de, por razões de supremacia do interesse público, conceder aos Entes Estatais prazos privilegiados, isto é, mais benéficos que aqueles previstos para os particulares.

A partir do momento em que o Código Civil de 2002, em situação específica, renova a ordenamento prevendo prazo prescricional ainda menor que aquele deferido à Fazenda Pública, a razão da edição do Decreto n.º 20.910/32, naquele caso peculiar, não mais



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

subsiste, sendo até ilógico admitir que se possa vincular o Poder Público a prazos extintivos maiores que os dos demais jurisdicionados.

Assim, a conclusão a que se chega é que o Código Civil, não obstante seja lei geral, revogou, neste particular, o Decreto mencionado.

O art. 10 do Decreto n.º 20.910/32 funciona como um verdadeiro instrumento para a solução de antinomias, já que admite, expressamente, que o seu prazo geral de cinco anos ceda à aplicação de prazos menores, definidos em favor da Administração Pública.

Em resumo, o legislador quis que somente fosse aplicado o Decreto quando os prazos de prescrição nele contidos fossem mais favoráveis à Fazenda Pública.

Outrossim, é de se ponderar, ainda, a importância que o Princípio da Supremacia do Interesse Público desempenha nesse contexto.

Como é cediço, a supremacia do Estado sobre os particulares, no plano jurídico, se manifesta de diferentes maneiras, como através da concessão de prazos judiciais maiores, necessidade de intimação pessoal de seus representantes judiciais, previsão de prazos prescricionais reduzidos, etc.

Destarte, um dos motivos justificadores, quiçá o principal, para a previsão do prazo prescricional de cinco anos em favor da Fazenda Pública por meio do citado Decreto, foi, sem dúvidas, a supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

Assim sendo, admitir uma interpretação que conceda aos particulares proteção maior que a deferida à Fazenda Pública é de todo inadmissível.

Note-se que, uma vez negado o prazo prescricional de 03 (dois) anos ao Poder Público nas demandas reparatorias, o interesse público estará sendo colocado num patamar de inferioridade frente aos interesses individuais, pois, uma vez demandada a Fazenda Pública em ações dessa natureza, estará ela sujeita ao prazo prescricional de 05 (cinco) anos, enquanto que particulares na mesma situação beneficiar-se-ão do prazo extintivo de



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

03 (dois) anos. Sem dúvidas tal interpretação destoa dos valores que norteiam o ordenamento jurídico.

Neste pormenor, importante trazer-se à colação trecho extraído da decisão proferida em 01.09.2011 pela Exma. Juíza Fed. Ana Lya Ferraz Gama Ferreira, do Juizado Especial do Mato Grosso do Sul, nos autos do Processo n.º 0002246-53.2009.4.03.6201, *ad litteram*:

A questão é muito mais profunda. Entender que é mantida a aplicação do prazo prescricional de cinco anos nas ações contra a Fazenda Pública é entender que o legislador conferiu maior relevância aos interesses individuais que aos coletivos. Que o patrimônio individual deve ser mais preservado que o coletivo. Que o interesse privado prevalece ao interesse público.

É contraditório, após esta breve análise sistemática, aceitar que o prazo prescricional nas relações privadas seja inferior àquele aplicado nas relações entre particulares e a administração pública. O próprio Decreto 20.910 prevê em seu artigo 10 que o disposto no artigo 1º não altera os prazos menores de prescrição.

[...]

A despeito do reconhecimento da validade hermenêutica do princípio segundo o qual *lei especial derroga lei geral*, não podemos entender que a aplicação do princípio tem o condão de trazer uma consequência contraditória ao sistema. Efetivamente, o Decreto n.º 20.910/32 é especial em relação ao Código Civil, contudo essa relação de especialidade não é capaz de, por si só, apontar para uma interpretação normativa que vá de encontro aos vetores axiológicos do nosso ordenamento jurídico. Conforme exposto, ele mesmo prevê a possibilidade de aplicação de prazos menores, independentemente de que a norma a disciplinar o assunto seja especial ou geral.

Os valores que orientam nosso ordenamento quando se fala em Administração Pública, é a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público, conforme já exposto. E, nesta sistemática, não há como se conceber uma inversão



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

de valores em razão da mera obediência rígida a uma regra de interpretação de que lei especial deve prevalecer à geral.

Convém sublinhar que a tese ora defendida já é compartilhada por renomados processualistas nacionais.

A esse respeito, José dos Santos Carvalho Filho³ esclarece o seguinte:

Cumpre nessa matéria recorrer à interpretação normativo-sistemática. Se a ordem jurídica sempre privilegiou a Fazenda Pública, estabelecendo prazo menor de prescrição da pretensão de terceiros contra ela, prazo esse ficado em cinco anos pelo Decr. 20.910/32, raia ao absurdo admitir a manutenção desse mesmo prazo quando a lei civil, que outrora apontava prazo bem superior àquele, reduz significativamente o período prescricional, no caso para três anos (pretensão à reparação civil). (...) A prescrição da citada pretensão de terceiros contra as pessoas públicas e as de direito privado prestadoras de serviços públicos passou de quinquenal para trienal.

No mesmo caminho é a doutrina de Leonardo José Carneiro da Cunha⁴:

Prescrição em Ações de Indenização Propostas em face da Fazenda Pública. A pretensão de reparação civil em face da Fazenda Pública submetia-se, a exemplo do que sucede com qualquer outra demanda condenatória, ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos. Acontece, porém, que o Código Civil de 2002, em seu artigo 206, § 3º, V, assim dispõe: “Art. 206. Prescreve: (...) § 3º. Em três anos: (...) V – a pretensão da reparação civil.” Como se vê, as ações indenizatórias, a partir do advento do Código Civil de 2002, devem ser intentadas no prazo prescricional de 3 (três) anos. Diante disso, a pretensão de reparação civil contra a Fazenda Pública submete-se ao prazo prescricional de 3 (três) anos, e não à

³ Manual de Direito Administrativo. 17ª ed. 2007, p. 498.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

prescrição quinquenal. Aplica-se, no particular, o disposto no art. 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002, não somente em razão do que estabelece o art. 10 do Decreto nº 20.910/1932, mas também por se tratar de norma posterior. E, como se sabe, a norma posterior, no assunto tratado, revoga a anterior.

O **Superior Tribunal de Justiça**, inclusive, já sedimentou posição acerca do assunto, *ad litteris et verbis*:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESCRIÇÃO. DECRETO 20.910/1932. ADVENTO DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. REDUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PARA TRÊS ANOS.

1. O legislador estatuiu a prescrição quinquenal em benefício do Fisco e, com manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, estipulou que, no caso de eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o de cinco anos seria afastado nesse particular. Inteligência do art. 10 do Decreto 20.910/1932.

2. O prazo prescricional de três anos relativo à pretensão de reparação civil - art. 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002 - prevalece sobre o quinquênio previsto no art. 1º do Decreto 20.910/32. Precedentes do STJ.

3. Recurso Especial provido.⁵ (destacamos)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ANÁLISE DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. PRESCRIÇÃO. INCIDÊNCIA, NA ESPÉCIE, DO ART.206, § 3º, INC. V, DO NOVO CÓDIGO CIVIL. PRAZO TRIENAL. PRECEDENTES DO STJ.

[...]

3. O entendimento jurisprudencial da 1ª Seção do STJ é no sentido de que se aplica o art. 206, § 3º, inc. V, do CC/02, nos casos em que se

⁴ A Fazenda Pública em Juízo. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 73/74.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

requer a condenação de entes públicos ao pagamento de indenização por danos materiais/morais. Nesse sentido: EREsp 1.066.063/RS, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 22.10.2009; REsp 1.137.354/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe 18.9.2009.

4. Considerando que o evento danoso ocorreu em 5.8.2002 e a demanda foi ajuizada em 29.9.2006, é possível verificar que já transcorreram mais de três anos, ocorrendo a prescrição no que se refere ao pedido de indenização por danos morais promovido pelo ora recorrido.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.⁶

CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL.
RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO. ATO ILÍCITO. DANO MORAL. VIOLAÇÃO ART. 535. INOCORRÊNCIA. SÚMULA 05/STJ. PRESCRIÇÃO. VIGÊNCIA DO NOVO CÓDIGO CIVIL.

[...]

2. É pacífico o entendimento desta Corte que 'À luz do novo Código Civil os prazos prescricionais foram reduzidos, estabelecendo o art. 206, § 3º, IV, que prescreve em três anos a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa. Já o art. 2.028 assenta que 'serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada'. Infere-se, portanto, que tão-somente os prazos em curso que ainda não tenham atingido a metade do prazo da lei anterior (menos de dez anos) estão submetidos ao regime do Código vigente, ou seja, 3 (três) anos. Entretanto, consoante nossa melhor doutrina, atenta aos princípios da segurança jurídica, do direito adquirido e da irretroatividade legal, esses três anos devem ser contados a partir da vigência do novo Código, ou seja, 11 de janeiro de 2003, e não da data da constituição da dívida.

3. Recurso Especial não conhecido.⁷

⁵ REsp 1217933/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, Julg.: 22/03/2011, DJe: 25/04/2011.

⁶ REsp 1215385/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Julg.: 16/12/2010, DJe: 08/02/2011.

⁷ REsp 761.634/PB, Rel. Min. HONILDO Amaral de Mello Castro (Desembargador Convocado do TJ/AP), Quarta Turma, Julg.: 05/11/2009, DJe: 16/11/2009.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Estabelecidas estas premissas, conclui-se que o prazo prescricional atualmente aplicável à Fazenda Pública nas pretensões que digam respeito a reparação civil é de 03 (três) anos, a teor do art. 206, § 3º, V, do Código Civil c/c art. 10, do Decreto n.º 20.910/32.

No caso dos autos, busca o autor o recebimento de indenização correspondente a 01 (um) salário mínimo por cada mês em que foi decretada situação de emergência no Município sob enfoque, visando compensar os prejuízos suportados em razão da não concessão do seguro-desemprego na época oportuna.

Pois bem. Se o pedido é indenizatório e se o intuito é reparar perdas pretéritas, não há dúvidas que o pleito tem natureza de reparação civil, aplicando-se ao caso, por conseguinte, o art. 206, § 3º, V, do Código Civil.

Neste contexto, mormente considerando tratar-se de benefício de prestação continuada (Súmula n.º 85, do STJ⁸), mostra-se necessário seja declarada *in casu* a prescrição de todas as parcelas não incluídas no triênio que antecedeu à propositura da ação.

2. DA IMPOSSIBILIDADE DE RECEBIMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO QUANDO EM GOZO DE BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA PREVIDÊNCIA OU ASSISTÊNCIA SOCIAL. VEDAÇÃO LEGAL.

A pretensão versada busca a extensão à parte requerente do benefício do seguro-desemprego deferido pela Lei n.º 10.779/03 aos pescadores artesanais, sob o fundamento de que o trabalhador rural sob regime de economia familiar, durante os períodos de estiagem ou enchentes, goza de situação idêntica àquela vivenciada pelos pescadores durante o período de defeso (proibição da pesca).

⁸ Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Assim, alicerçada numa ideia de isonomia, pleiteia a parte autora, com efeitos retroativos ao ano de 2007, o mesmo tratamento assistencial concedido por lei aos pescadores artesanais.

Acontece que, se admitida a tese do demandante, o que se cogita *ad argumentandum tantum*, seu seguro-desemprego terá que ser concedido à luz da Lei n.º 10.779/03, a qual trata do benefício para os pescadores artesanais, até porque este é, precisamente, o objetivo desta ação.

Entrementes, a própria Lei n.º 10.779/03 vincula a concessão do seguro à inexistência de gozo, por parte do interessado, de benefício continuado a cargo do INSS, conforme dispositivo adiante transcrito:

Art. 2º. Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego os seguintes documentos:

I - registro de pescador profissional devidamente atualizado, emitido pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso;

II - comprovante de inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS como pescador, e do pagamento da contribuição previdenciária;

III - comprovante de que não está em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social, exceto auxílio acidente e pensão por morte; e

IV - atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado, com jurisdição sobre a área onde atue o pescador artesanal, que comprove:

- a) o exercício da profissão, na forma do art. 1º desta Lei;
- b) que se dedicou à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso; e
- c) que não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Além do mais, a Lei n° 8.213/91 também encerra semelhante vedação, *in verbis*:

Art. 124. Parágrafo único. É vedado o recebimento conjunto do seguro-desemprego com qualquer benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto pensão por morte ou auxílio-acidente.

Todavia, do exame da documentação carreada aos autos pelo autor, verifica-se que o mesmo goza de aposentadoria perante o Regime Geral de Previdência Social, concedida no período vindicado na exordial.

Desse modo, é forçoso concluir que durante o período de ocorrência dos fatos geradores do direito postulado (2007 a 2010), o suplicante já usufruía de benefício previdenciário a cargo do INSS.

Registre-se que a restrição legal em tela tem uma razão bem simples: se o seguro-desemprego é um benefício de cunho assistencial, que busca assegurar a subsistência do trabalhador e de sua família durante o período em que se encontra impossibilitado de trabalhar (no caso dos pescadores artesanais, durante o período de defeso), não há motivo para sua concessão quando o interessado já goza de outro benefício, de prestação continuada, à conta do INSS.

Tecidas tais considerações, observa-se que a tutela jurisdicional buscada na hipótese não é apta a gerar, em favor do requerente, qualquer situação jurídica favorável, uma vez que encontra vedação expressa na legislação acima transcrita.

O fato de o autor possuir, há anos, aposentadoria pelo RGPS constitui impedimento legal ao benefício, de forma que, mesmo se admitida a tese exordial – de extensão aos trabalhadores rurais do benefício já concedido por lei aos pescadores artesanais – não subsistirá base legal para o deferimento do seguro reclamado.

Para que não restem dúvidas, é se se ressaltar que **o próprio autor, na peça atrial, formulou pedido nos seguintes termos:**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

(6) Seja retirado da base de cálculo, o período em que o(a) demandante esteve em gozo de benefício Previdenciário (carta de concessão anexa), em respeito ao parágrafo único do art. 124 da LBPS;

A par do exposto, em razão do princípio da eventualidade, na remota hipótese de acatamento da tese autoral, deve ser julgado improcedente o pedido quanto ao período em que o demandante esteve em gozo de benefício previdenciário pelo RGPS.

3. DO ÔNUS DA PROVA – DA NÃO COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS AO BENEFÍCIO – DA AUSÊNCIA DE PROVA QUANTO À CONDIÇÃO DE TRABALHADOR RURAL EM REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR

Embora certa do insucesso da pretensão autoral, esta ré, em atenção ao princípio da eventualidade, vem registrar a total falta de provas das alegações exordiais.

Desse modo, ainda que admitida a tese jurídica apresentada pelo autor, relativa à possibilidade de extensão aos rurícolas do benefício assistencial atribuído aos pescadores artesanais, melhor sorte não lhe socorreria na hipótese, uma vez que, até o momento, o mesmo não se desincumbiu do *onus probandi* quanto ao fato constitutivo do seu direito.

Acerca da matéria, estabelece o art. 333, I, do Código de Processo Civil:

Art. 333. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;

II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor (destacamos).

No caso *sub examine*, portanto, compete ao requerente demonstrar o preenchimento de todos os requisitos legais necessários à concessão do benefício.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

É de se notar que a Lei n.º 10.779/03, ao tratar do seguro-desemprego dos pescadores artesanais, traz rigorosas exigências para o beneficiário ser contemplado com os repasses. *In litteris*:

Art. 2º. Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego os seguintes documentos:

I - registro de pescador profissional devidamente atualizado, emitido pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso;

II - comprovante de inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS como pescador, e do pagamento da contribuição previdenciária;

III - comprovante de que não está em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social, exceto auxílio acidente e pensão por morte; e

IV - atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado, com jurisdição sobre a área onde atue o pescador artesanal, que comprove:

a) o exercício da profissão, na forma do art. 1º desta Lei;

b) que se dedicou à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso; e

c) que não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.

Parágrafo único. O Ministério do Trabalho e Emprego poderá, quando julgar necessário, exigir outros documentos para a habilitação do benefício.

E se a legislação é tão rigorosa quanto aos pescadores artesanais, tratamento diferente não poderia ser dado ao autor, especialmente porque ele busca o benefício justamente a partir do reconhecimento da sua equiparação aos pescadores.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Acontece que o demandante nada provou acerca dos requisitos para o recebimento do seguro. **Nem mesmo a condição de “trabalhador rural em regime de economia familiar” foi comprovada!**

Neste particular, é interessante advertir que a mera situação de aposentado junto ao INSS, ainda que na condição de trabalhador rural, não é prova suficiente, por si só, para o preenchimento dos requisitos necessários ao deferimento de um eventual benefício de seguro-desemprego.

Aposentadoria e seguro-desemprego são institutos distintos, sujeitos a requisitos próprios, com legislações especiais, não havendo como equipará-los para qualquer fim, motivo pelo qual a mera condição de aposentado como trabalhador rural não é capaz de suprir as exigências do seguro-desemprego, inclusive quanto ao fato de ser o interessado trabalhador rural sob regime de economia familiar.

Não há dúvidas de que os requisitos previstos na legislação previdenciária para fins de concessão da aposentadoria de trabalhador rural são completamente distintos daqueles estabelecidos na Lei n.º 10.779/03, que regulamenta o seguro-desemprego do pescador artesanal.

E ainda que tal circunstância (aposentadoria junto ao INSS) fosse capaz de provar a condição de trabalhador rural em regime de economia familiar, compete ressaltar que a “Carta de Concessão” colacionada pela parte autora faz referência, tão somente, a uma APOSENTADORIA POR IDADE/INVALIDEZ, sem nada prescrever sobre se esta decorre da sua condição de “trabalhador rural em regime de economia familiar”.

Disso se infere que sequer há comprovação nos autos de que o autor se reveste da condição de trabalhador rural em regime de economia familiar, situação, vale dizer, utilizada em toda a preambular para justificar a concessão do benefício vindicado.

Sendo assim, mercê das regras de distribuição do ônus da prova (art. 333, I, CPC), resta inconteste, por mais este motivo, a improcedência da pretensão autoral.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

4. DAS PORTARIAS DECLARATÓRIAS DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA - DA DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS RURAIS AFETADAS - NECESSIDADE DE COINCIDÊNCIA ENTRE TAIS ÁREAS E O ENDEREÇO FORNECIDO PELO AUTOR.

É cediço que a pretensão vindicada na exordial volta-se para a extensão, aos trabalhadores rurais sob regime de economia familiar, do benefício assistencial do seguro-desemprego deferido pela Lei nº 10.779/2003 aos pescadores artesanais.

Argumenta o requerente que os *períodos de estiagens e enchentes* vividos pelos agricultores familiares se equiparariam ao *período de defeso* no qual os pescadores artesanais estão impedidos de exercer a pesca.

Daí a pretensão formulada no sentido de compelir a União a pagar à parte autora o benefício do seguro-desemprego na proporção de 01 (um) salário mínimo por cada mês em que, oficialmente, foi reconhecida "*Situação de Emergência*" no Município em questão.

Ocorre que as Portarias publicadas no DOU e responsáveis pela declaração das "Situações de Emergência" não abrangem toda a área geográfica da municipalidade. De fato, as emergências resultantes das enchentes/estiagens foram reconhecidas apenas em favor de algumas regiões do Município - urbanas e rurais - devidamente identificadas.

Assim, não basta ao autor demonstrar que reside no Município sob enfoque para que seja contemplado com o benefício, **sendo essencial que comprove residir em uma das áreas do Município abrangidas pelas Portarias in quaestio**, pois, de outra forma, não estaria afetado pela situação emergencial relatada.

E mais, **é preciso ainda que sua residência encontre-se inserida na ÁREA RURAL**, haja vista que, se residente no perímetro urbano do Município, não poderá o requerente beneficiar-se do seguro, ainda que a área esteja englobada pelas Portarias, uma vez que, como visto, a condição de trabalhador RURAL é pressuposto inarredável para o deferimento do benefício postulado.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE**

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 - 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Não obstante, o que se observou até então em grande parte das dezenas (talvez centenas) de ações idênticas já ajuizadas pelo n. causídico subscritor da inicial, foi a completa ausência de comprovantes demonstrando a coincidência entre o endereço residencial do autor e as áreas rurais abrangidas pelas Portarias declaratórias das situações de emergência.

Realmente, em várias situações não foi identificada similitude entre o comprovante de residência carreado aos autos e as áreas constantes das Portarias. Em tantos outros casos, embora houvesse coincidência entre os endereços, estes se referiam a bairros localizados no perímetro urbano do Município, prejudicando, por conseguinte, o reconhecimento do *status* de trabalhador rural do suplicante.

Com efeito, se a residência do autor, eventualmente, não estiver situada nas áreas onde fora declarada a situação de emergência, não há motivo para o recebimento do seguro vindicado, exatamente porque o postulante não foi afetado pela enchente/estiagem que justificou a emissão da Portaria.

Da mesma forma, se o endereço do requerente encontra-se situado na era urbana do Município isso demonstra que ele não se reveste da condição de trabalhador rural, tampouco foi impedido de produzir em razão das enchentes/estiagens ocorridas na região.

Neste compasso, uma vez admitido o sucesso da tese jurídica apresentada na inicial, hipótese levantada apenas para fins de argumentação, mostra-se salutar que o deferimento do pleito reste condicionado à verificação da exata coincidência entre o endereço residencial comprovado pelo autor nos autos e as regiões rurais descritas nas Portarias declaratórias das Situações de Emergência.

IV. CONCLUSÃO

Por todas essas razões, requer a União seja mantida integralmente a sentença injustamente impugnada, consoante fundamentação supraexpendida, condenando-se o postulante no ônus da sucumbência.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA UNIÃO - PETROLINA/PE

Rua Dr. Geraldo Estrela, n.º 35, Centro CEP 56.304 - 180 Petrolina-PE - Fone (87) 3201 – 4000 e-mail: psu.pta@agu.gov.br

Por cautela, requer a União o prequestionamento dos dispositivos constitucionais e legais aduzidos no bojo das presentes contrarrazões, a fim de que sejam abertas as vias extraordinárias.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Petrolina, 11 de junho de 2013.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hercílio Ferrari Neto', with a long horizontal stroke extending to the right.

HERCÍLIO FERRARI NETO

Advogado da União